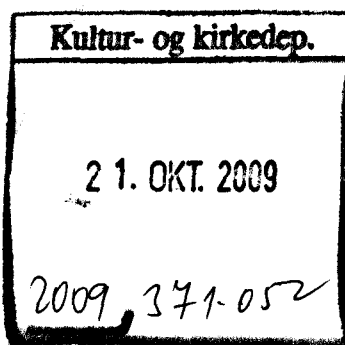




Kultur- og kirkedepartementet
Postboks 8030 Dep.
0030 Oslo



Oslo 19. oktober 2009

HØRING – FORSLAG TIL REGLER FOR GJENNOMFØRING AV DIREKTIVET FOR AUDIOVISUELLE MEDIETJENESTER I NORSK RETT

Vi viser til Kultur- og kirkedepartementets (KKD) brev av 9. juli 2009 med forslag til endringer i lov av 4. desember 1992 nr. 127 om kringkasting (kringkastingsloven) i tilknytning til gjennomføringen av Rådskonferanse 2007/65/EF om audiovisuelle medietjenester (AMT-direktivet). TVNorge er i e-post av 9. oktober 2009 gitt utsatt høringsfrist til 19. oktober 2009.

1. Generelt

TVNorge vil innledningsvis påpeke at de tradisjonelle kringkasterne møter en betydelig konkurranse gjennom fremveksten av aktører som tilbyr levende bilder på Internett samt etablering av nisjekanaler som følger av overgangen fra analog til digital distribusjon.

For å sikre kringkasterne videre eksistens og mulighet til å utvikle forretningsvirksomheten må departementet følge de føringer som er angitt i AMT-direktivet.

EU har funnet grunn til å foreta en liberalisering av reglene for kringkasterne. Dette har kommet til uttrykk i punkt 1, 6, 54 og 57 i forord til AMT-direktivet. Det sentrale formålet er å legge til rette for optimale konkurransevilkår i en ny digital hverdag, bedre konkurranseevnen for tradisjonelle kringkasterne samtidig som behovet for å beskytte seerne ikke gjør seg gjeldende i samme grad som tidligere ettersom seerne har økt mulighet for å unngå reklame.

Det er viktig at norske særbegrensninger ikke videreføres for å sikre en "level playing ground" slik direktivet gir anvisning på, samt størst mulig grad av like konkurransevilkår for tilbydere av levende bilder på de ulike plattformer.

Dette hensynet gjør seg særlig gjeldende for markedet i Norge ettersom det norske markedet er lite og dermed i større grad konkurranseutsatt.

Våre konkrete merknader til høringsnotatets forslag følger nedenfor:



2. Lovteknisk gjennomføring

Av de tre alternative gjennomføringsmodeller departementet oppstiller støtter vi forslaget om å innarbeide bestemmelsene i AMT-direktivet i dagens kringkastingsregelverk, slik at dette utvides til også å omfatte audiovisuelle bestillingstjenester.

Vi er imidlertid av den oppfatning at samtlige av de eksisterende regler som er relevante for audiovisuelle medietjenester med fordel kan samles i en *ny og generell medielov* som regulerer alle sentrale sider ved audiovisuelle medietjenester, herunder at alle annonsebegrensninger for audiovisuelle medietjenester samles i den nye loven.

Dette vil lovteknisk også være en bedre løsning enn dagens kringkastingslov med forskrift, da man kan samle relevante regler som nå finnes i filmloven, legemiddeloven, tobakkskadeloven, ehandelloven osv, i én felles lov. Videre vil man unngå dagens uhensiktsmessige og noe tilfeldige oppdeling med hensyn til hvilke bestemmelser som er plassert i kringkastingsloven og hvilke som er plassert i forskriften. Dette vil gjøre regelverket lettere tilgjengelig og i større grad sikre forutberegnelighet for aktørene i markedet.

TVNorge ser det som en målsetting å oppnå et mest mulig ensartet regelverk for audiovisuelle bestillingstjenester og fjernsyn ut i fra det faktum at ett og samme program vises på forskjellige plattformer.

3. Senderlandsprinsippet

Som gjort rede for i høringsuttalelsen av 10. mars 2006 er TVNorge av den oppfatning at senderlandsprinsippet må legges til grunn. TVNorge støtter følgelig departementets synspunkt og forslag i høringsnotatets punkt 5.1 om at også audiovisuelle bestillingstjenester omfattes av de primære jurisdiksjonskriteriene i kringkastingsforskriften § 1-1 første og andre ledd.

TVNorge tar til etterretning at departementet har behov for en utredning om adgangen til å iverksette beskyttelsestiltak i forhold til audiovisuelle bestillingstjenester etablert utenfor Norge.

Departementet foreslår en endring i kringkastingsloven § 4-5 om at Medietilsynet kan forby videresending dersom en kringkaster har etablert seg i et annet EØS-land for å omgå strengere bestemmelser som ellers ville fått anvendelse.

Forbudet retter seg altså mot den som videresender, men gjelder fjernsynsselskaper som har etablert seg i et annet land "for å omgå bestemmelser som ellers ville fått anvendelse dersom fjernsynsselskapet hadde vært etablert i Norge."

Før et slikt inngripende tiltak iverksettes gjennom administrative beslutninger, må det etter TVNorges oppfatning være rettskraftig fastslått at fjernsynsselskapet har etablert seg i et annet land i den hensikt å omgå bestemmelser som ellers ville fått anvendelse.

Det er kun fjernsynsselskapet selv som kan redegjøre for hvorfor selskapet eventuelt er etablert utenfor Norge. Det må derfor etableres prosesser som gir fjernsynsselskapet



tilstrekkelig rettssikkerhet før prosedyrene for nedlegging av forbud mot videresending i forskriftens § 4-5 igangsettes.

4. Teksting

TVNorge støtter departementets synspunkt om at det ikke oppstilles et generelt krav om teksting av alle programmer til enhver tid.

Departementet foreslår at det oppstilles et krav om at alle riksdekkende fjernsynskanaler med mer enn fem prosents publikumsandel må tekste alle fjernsynsprogrammer mellom kl 18-23.

Til dette påpekes at TVNorge kun tekster utenlandske programmer og at en utvidelse av kravet om teksting til å omfatte også alle norske produksjoner vil utgjøre en betydelig merkostnad for TVNorge.

Vi noterer i denne sammenheng at departementet foreslår å unnta NRKs distriktssendinger fra kravet om teksting av hensyn til den svake økonomien innenfor lokalfjernsynssektoren. Vi mener det samme hensynet gjør seg gjeldende også for de få eksisterende kommersielle kanalene, og kan ikke se noen legitim begrunnelse for forskjellsbehandling på dette området.

TVNorge driver sin virksomhet på rene kommersielle vilkår, uten tildeling av særgoder slik som finansieringen av NRK og formidlingsplikten som vil bli tildelt den kringkaster som får sete i Bergen.

TVNorge må derfor fritt kunne avgjøre på markedsmessig og forretningsmessig grunnlag hvor stor del av programflaten som skal tekstes.

Dersom kravet til teksting likevel besluttes gjennomført for de kommersielle kanalene bør det vurderes å opprette en offentlig økonomisk støtteordning til dette formålet. TVNorge er av den oppfatning at teksting av programmer av hensyn til tilgjengeliggjøring for hørselshemmede er en samfunnsoppgave. Det kan ikke være de kommersielle kringkasternes oppgave å bekoste en slik tjeneste.

5. Reklame for reseptfrie legemidler

TVNorge registrerer at departementet anser AMT-direktivet gjennomført i norsk rett gjennom legemiddelforskriften §§ 13-4 og 13-5. En slik måte å gjennomføre AMT-direktivet på har etter TVNorges oppfatning to uheldige konsekvenser.

For det første innebærer det at det i Norge opprettholdes et generelt totalforbud mot reklame for legemidler på fjernsyn, både for reseptfrie og reseptbelagte legemidler. Dette avviker fra AMT-direktivet og samsvarer ikke med de andre medlemsstatenes regelverk, som så langt vi har bragt på det rene, kun oppstiller forbud mot reklame for reseptbelagte legemidler.

Norske kringkastere pålegges her en særregulering som vil være konkurransehemmende i forhold til kringkastere og produsenter i andre EU-land. Norge er nå det eneste landet i Europa som fortsatt har et forbud mot reklame for reseptfrie legemidler.



I tillegg medfører den senere utvikling i apotekbransjen og utsalgssteder for reseptfrie legemidler at det ikke lenger er naturlig å oppstille et slikt reklameforbud også for reseptfrie legemidler, som nå kan fås kjøpt døgnet rundt i dagligvarebutikker, bensinstasjoner m.m. Det er videre en skjevhet i at det oppstilles forbud mot å reklamere for reseptfrie legemidler, mens det på den annen side er fritt frem for å reklamere for naturmedisin og kosttilskudd.

En ytterligere konsekvens av en slik måte å gjennomføre AMT-direktivet på er at fjernsyn vil bli underlagt en annen og strengere regulering enn audiovisuelle medietjenester. Det åpnes med andre ord opp for reklame for reseptfrie legemidler i tilknytning til program som legges ut som bestillingstjeneste på nettet, mens slik reklame vil være forbudt dersom det samme programmet sendes som lineær fjernsynssending.

TVNorge mener på bakgrunn av dette at legemiddelforskriften § 13-4 bør endres slik at forbudet mot reklame for legemidler kun gjelder reseptbelagte legemidler og at forbudet mot reklame og sponing i relasjon til reseptfrie legemidler oppheves.

For øvrig slutter vi oss til den behandlingen TV2 har foretatt i tilknytning til dette punktet i sin høringsuttalelse.

6. Sponing

Sponing utgjør etter hvert en ikke uvesentlig andel av fjernsynsselskaperens finansiering av programvirksomheten.

TVNorge støtter departementets forslag om å utvide reglene om sponsoridentifikasjon til også å omfatte henvisning til sponsors produkt eller tjeneste. En slik utvidelse er også et nødvendig tiltak ettersom konkurrenter av TVNorge allerede opererer med slike produkter i det norske markedet.

Departementet legger til grunn i høringsnotatets side 41:

”Ifølge direktivet skal det være et skarpt skille mellom sponing på den ene siden og reklame på den annen siden. I motsetning til reklame kan sponing ikke inneholde noen direkte oppfordring til kjøp eller leie av varer eller tjenester.”

TVNorge er ikke enig i denne forståelsen av AMT-direktivet. Direktivets art 3 f uttrykker at audiovisuelle medietjenester eller programmer som er sponset ikke direkte må oppfordre til kjøp eller leie av varer eller tjenester og må heller ikke inneholde særlig reklameomtale av slike varer eller tjenester.

Etter vår oppfatning refererer forbudet i direktivet seg til direkte kjøpsoppfordring i programmet, men regulerer ikke utformingen av sponsoridentifikasjonen.

Det er også viktig å påpeke at konkurrerende fjernsynsselskaper etablert i England har mulighet til å vise sponsors produkter som en del av sponsoridentifisering.

Når departementet foretar en revidering av blant annet sponsorbestemmelsen bør den sentrale avveiningen være hvorvidt myndighetene vil legge til rette for at norske



kommersielle kringkastere skal ha samme konkurransevilkår og finansieringsmuligheter som utenlandske kringkastere. Dette hensynet er ikke ivaretatt ved den foreslåtte reguleringen ettersom sponsors produkter ikke kan utgjøre en del av sponsoridentifisering.

TVNorge hadde håpet at departementet benyttet anledningen til å oppheve kringkastingsforskriftens § 3-10 annet ledd, første til tredje punktum. Det medgår uforholdsmessig mye tid for både tilsynsmyndighetene og kringkasterne til å vurdere hvorvidt sponsorplakater er utformet i tråd med den svært skjønnsmessige, ulogiske og upraktikable bestemmelsen. Etter TVNorges oppfatning må departementet legge seg på samme linje som AMT-direktivet når det gjelder regulering av hvordan identifisering av sponsor skal foregå.

7. Produktplassering

Produktplassering bør tillates. Dette vil bedre konkurranseevnen for tradisjonelle kringkastere. Det vises i den forbindelse til departementets tre argumenter for produktplassering inntatt på side 47 i høringsnotatet.

Produktplassering vil kunne medføre et nytt og tredje type produkt; i tillegg til dagens tradisjonelle annonser og sponsorplakater.

Det er vanskelig å ha en formening om i hvilket omfang produktplassering vil kunne bidra til finansieringen av programvirksomheten. Antagelig vil det ta noe tid før annonsører og kringkastere klarer å etablere dette som nytt produkt som gjør produktplassering kommersielt interessant.

Produktplassering bør imidlertid tillates i alle programmer som ikke antas å ha en meningsdannende virkning (nyheter, aktualitets- og dokumentarprogrammer samt programmer som er rettet mot barn). På den måten har kringkaster og annonsør større mulighet til å finne kommersielle løsninger for det nye produktet.

For så vidt gjelder regler for identifisering av programmer hvor produktplassering forekommer er TVNorge av den oppfatning at dette bør utvikles av bransjen og ikke gjennom en detaljert lovregulering. Erfaringene fra de detaljerte reglene for sponsoridentifikasjon er at disse skaper stor uklarhet og er vanskelig å anvende.

Dernest vil det være fjernsynskringkaster i samråd med annonsører som har best forutsetning for å utvikle identifikasjonsprodukter som kan bidra til finansiering av programmer. Dessuten vil det være en selvreguleringsmekanisme ved at seeren vil forlate sendinger hvor de opplever at det blir for omfattende produktplassering/-identifisering.

Vi minner også om begrensningene i AMT-direktivet hvor det fremgår at programmer som inneholder produktplassering ikke må påvirkes på en måte som berører fjernsynsselskapets ansvar og redaksjonelle uavhengighet. Videre skal slike programmer ikke gi direkte oppfordring til kjøp eller leie av varer eller tjenester. Begrensningene som følger av AMT-direktivet bør være tilstrekkelig til å ivareta samfunnsmessige hensyn og hensynet til seerne.

Produktplassering bør bare tillates for kommersielle kringkastere. NRK må følgelig ikke ha anledning til å drive med denne type kommersiell virksomhet.



Av konkurransemessige årsaker bør reglene vært like for fjernsyn og audiovisuelle bestillingstjenester.

8. Selvregulering / samregulering

TVNorge støtter departementets forslag om en samreguleringsmodell på området for beskyttelse av mindreårige.

Departementet etterlyser videre innspill fra høringsinstansene om det kan være hensiktsmessig med samregulering på andre områder. TVNorge mener samregulering vil kunne være en egnet reguleringsmodell også på området for sponing og produktplassering i forhold til reglene om identifikasjon.

Med det klare juridisk rammeverk som følger av AMT-direktivet med målsetning og minimumsregler for hvordan sponing og produktplassering skal identifiseres overfor seerne, mener vi det bør overlates til de ulike aktørene selv å foreta den nærmere utformingen av identifiseringen.

Som angitt ovenfor i punkt 6 og 7 har den detaljerte reguleringen av identifikasjon medført uklarheter med mer. De uheldige konsekvenser av en slik regulering kan best unngås ved sam- eller selvregulering.

9. Regler for å fremme europeisk innhold

TVNorge støtter departementets forslag om ikke å fastsette konkrete krav til europeisk innhold for bestillingstjenester.

TVNorge er videre av den oppfatning at det må foretas en oppmykning av de rigide kvotebestemmelsene om europeisk programinnhold. TVNorge er overrasket over at det ikke er foretatt en nærmere vurdering av kvotebestemmelsen i tilknytning til implementeringen av AMT-direktivet.

For å sikre kravet til europeisk andel samtidig som man la til rette for videre eksistens for norske kringkastere ville det vært naturlig å måle andelen av programbudsjettet benyttet til europeiske programmer, og ikke antall sendte minutter av europeisk innhold. Dette er etablert praksis i flere andre europeiske land. Med en slik ordning unngår man å skape et incentiv for å sende langvarige lavbudsjettsprogrammer uten reelt innhold, hvilket har vært praksis i flere år. Dette kan umulig være lovgivers intensjon, og bidrar til å svekke kvaliteten i sendeflatene til norske kanaler.

Eksisterende tolkning av kravet om europeisk andel er også sterkt konkurransevridende i forhold til kanaler som operer under OFCOM-regimet.

10. Politisk reklame

I St. meld. nr. 18 (2008-2009) opprettholder departementet forbudet mot reklame for politiske budskap i fjernsyn.



I høringsdokumentet foreslår departementet at forbudet utvides til også å omfatte audiovisuelle bestillingstjenester.

Som departementet er kjent med mener TVNorge at totalforbudet i kringkastingsloven § 3-1 tredje ledd er en ulovlig begrensning av ytringsfriheten. Særlig problematisk er dette hvor vernet er aller viktigst, nemlig på politiske ytringer.

TVNorge er ikke enig i departementets fortolkning av TV-Vest avgjørelsen fattet av Den europeiske menneskerettsdomstolen.

Problemet er at mens eksisterende lovbestemmelse er satt tilside av menneskerettsdomstolen, har det ikke kommet noe nytt eller revidert lovverk. Dermed må aktørene i bransjen selv vurdere hva som er lovlig. Dette er en uholdbar situasjon, særlig på ytringsfrihetens område. Departementet bør benytte anledningen i forbindelse med denne høringsrunden til å fjerne totalforbudet, fremfor å utvide det til også å gjelde audiovisuelle bestillingstjenester.

TVNorge vil også be om at det utredes alternative reguleringsmetoder. Målene om å begrense kapitalsterke aktørers potensielle dominans kan oppnås på mer effektive måter, og uten å gå på tvers av ytringsfriheten og EMD.

I tråd med det ovenfor nevnte er TVNorges oppfatning at det heller ikke kan innføres et totalforbud mot reklame for audiovisuelle bestillingstjenester.

Med vennlig hilsen

TVNorge AS

Ane Blekastad Glad
Advokat